

Elektronisch an
konsultationen@bav.admin.ch

Bern, 03. Mai 2022

Stellungnahme Gesetz über die Mobilitätsdateninfrastruktur (Vernehmlassung 2022/2)

Sehr geehrte Damen und Herren

Vielen Dank für die Gelegenheit zum Gesetz über die Mobilitätsdateninfrastruktur Stellung zu nehmen. Gerne machen wir davon Gebrauch.

Wir stellen uns klar hinter die Vorlage und begrüßen die Stossrichtung des Gesetzesentwurfes. Insbesondere lehnen wir Alternativen, welche darauf abzielen anstelle der MDA nicht-staatlichen Interessenorganisationen mit kommerziellen Zielen die Federführung bei der Entwicklung einer nationalen Mobilitätsdateninfrastruktur zu überlassen, entschieden ab.

Wir bitten Sie, unsere Vorschläge und Anliegen zu prüfen, und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Anders Gautschi

Geschäftsführer
VCS Verkehrs-Club der Schweiz

Allgemeine Beurteilung der Vorlage

Der VCS begrüsst die Vorlage. Eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, damit zugunsten eines effizienteren Mobilitätssystems eine Dateninfrastruktur zur Verfügung gestellt werden kann, die einen Informationsfluss zwischen verschiedenen Akteuren ermöglicht bietet diverse Chancen. Dies beispielsweise im Zusammenhang mit dem Ziel, den Modalsplit des öffentlichen Verkehrs (ÖV) oder den Besetzungsgrad des motorisierten Individualverkehrs (MIV) mittels Sammeltaxis oder Rufbussen endlich zu erhöhen. Die Vorlage kann auch dazu beitragen, dass die bestehende Infrastruktur und die vorhandenen Transportmittel ressourceneffizienter genutzt werden. Damit die vorhandenen Mobilitätsdaten optimal verwendet werden können, erachtet der VCS die nationale Datenvernetzungsinfrastruktur Mobilität (NADIM), welche die technischen Voraussetzungen schafft, um die Bereitstellung und den Austausch von Daten in der notwendigen Qualität gewährleisten zu können, als sinnvoll. Dies gilt auch in Bezug auf die Einbindung von Verkehrsnetz CH, welches das gesamte Verkehrsnetz der Schweiz einheitlich sowie digital abbilden und als räumliches Referenzsystem dienen soll.

Umgekehrt beinhaltet der angestrebte Austausch der Verkehrsdaten auch potentiell negative Effekte für die Nachhaltigkeit des Verkehrs. Erstens wird mit der neuen Dateninfrastruktur grundsätzlich die Schwelle für die Nutzung aller Verkehrsträger gesenkt (vgl. Erläuternder Bericht, Seite 6). Dies kann Mehrverkehr verursachen, verbunden mit den bekannten negativen Effekten auf die Klima- und Umweltziele (Emissionen, Platz- und Energieverbrauch) der Schweiz. Zweitens ist zu befürchten, dass die durch die Vernetzung der Mobilitätsdaten neu geschaffenen Möglichkeiten für Applikationsentwickler, welche sich an die Bürger und Bürgerinnen richten, primär von kommerziellen Anbietern des motorisierten Verkehrs genutzt werden und deshalb der Fuss- und Veloverkehr (FVV) in den entsprechenden Apps zu wenig berücksichtigt werden, weil sie nicht oder zu wenig kommerzialisierbar sind. Auch deshalb bleibt unklar, wie die Vernetzung von Mobilitätsangeboten auf der Basis einer nationalen Dateninfrastruktur wie im Erläuternden Bericht (Seite 7) erwähnt potentiell dem FVV zugutekommen soll.

Es darf nicht ein Ziel von MODIG sein, die Mobilität insgesamt einfacher zu machen und damit Mehrverkehr zu erschaffen. Stattdessen soll MODIG erstens einen Beitrag dazu leisten, dass der FVV, sowie der ÖV im Vergleich zu heute attraktiver werden im Verhältnis zum MIV. Und zweitens soll bei der angestrebten verstärkten Vernetzung der Mobilitätsdaten unbedingt sichergestellt werden, dass die gesamte Bevölkerung und alle Altersgruppen (von etwa 8 bis 88 Jahren) an den neuen Möglichkeiten der multimodalen Verkehrsnutzung teilhaben können. Es müssen auch diejenigen von den neuen Möglichkeiten profitieren können, welche sich nicht in der digitalen Welt bewegen können oder wollen und ihr Billet weiterhin am Schalter oder Automaten lösen.

Aus umwelt- und klimapolitischer Sicht ist derzeit deshalb insgesamt unklar, ob eine verstärkte Vernetzung der Mobilitätsdaten im Vergleich zum Status Quo einen Vor- oder Nachteil darstellt. Da wir aber davon ausgehen, dass eine verstärkte Vernetzung der Mobilitätsdaten der unterschiedlichen Verkehrsträger mit oder ohne MODIG sowieso kommen wird, unterstützen wir ganz klar die Vorlage des Bundesrates: Wenn es eine nationale Mobilitätsdateninfrastruktur geben soll, dann soll sie auf einer objektiven, vom Staat definierten und gepflegten Grundlage, die frei von wirtschaftlichen Interessen ist erfolgen (vgl. Erläuternder Bericht, Seite 10). Der VCS erachtet deshalb die Schaffung der neuen Mobilitätsdatenanstalt (MDA) als sinnvoll.

Das bedeutet auch dass wir uns klar distanzieren von alternativen Modellen, welche darauf abzielen anstelle der staatlichen MDA privaten Interessenorganisationen die Federführung dieser Entwicklung zu überlassen. Die Prinzipien Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Offenheit und Nicht-Gewinnorientierung der Vorlage (vgl. Erläuternder Bericht, Seite 20) stützen wir voll und ganz und sehen diese in einem staatlichen Rahmen – so wie in der Vorlage vorgeschlagen – deutlich besser gewährleistet als wenn diese Aufgabe privaten Akteuren übertragen wird. Kommt hinzu, dass durch den Aufbau der Dateninfrastruktur durch die öffentliche Hand der Gefahr entgegengewirkt wird, dass von verschiedenen (privaten) Mobilitätsanbietern parallel mehrere Dateninfrastrukturen aufgebaut werden (vgl. Erläuternder Bericht, Seite 16), womit die ganze Entwicklung sehr ineffizient würde.

Stellungnahme zu zentralen Aspekten der Vorlagen

Umweltpotential (Erläuternder Bericht, Seite 47)

Im Erläuternden Bericht (Seite 47) wird zurecht erwähnt, dass für die Entfaltung des Umweltpotentials der Vorlage, die „Digitale Integration“ für das Bekannt- und Sichtbarmachen von umweltfreundlichen Mobilitätsangeboten zentral ist, damit jene vom Kunden auch als solche erkannt und gewählt werden können. Diesbezüglich ist für uns zentral, dass sichergestellt wird, dass solche Umweltindikatoren wie beispielsweise die CO₂-Ausstossdaten für die verschiedenen Verkehrsträger über die NADIM zur Verfügung gestellt werden, damit diese Informationen durch die Applikationen, welche auf NADIM zugreifen, mindestens zur Verfügung stehen und den Endnutzern weitergeben werden können. Im Hinblick auf die umweltpolitischen Ziele der Schweiz wäre es sogar wünschenswert, wenn die Verwendung und Weitergabe dieser Umweltdaten als eine der Bedingungen für den bedingten Open Data-Zugang der die Datenbank nutzenden Mobilitätsanbietern, Flottenbetreibern und Applikations-Anbietern definiert wird.

Kerndaten der NADIM (Art. 6 MODIG)

Die Datenlieferantinnen und -lieferanten müssen einen minimalen Bestand von Mobilitätsdaten liefern, die für das Funktionieren der NADIM erforderlich sind (Art. 6 Abs. 1 MODIG). Hierbei handelt es sich um die sogenannten Kerndaten. Die Datenlieferantinnen und -lieferanten sind folglich verpflichtet, die entsprechenden Daten zu liefern, wenn sie ihre Daten über die NADIM bereitstellen wollen. Im Erläuternden Bericht wird erwähnt, dass ihnen im Weigerungsfall, wenn nötig der Anschluss zur NADIM verwehrt werden kann. Weiter wird festgehalten, dass der konkrete Umfang des einzuliefernden Kerndatensets je nach Anbieter bzw. Verkehrsmittel unterschiedlich definiert werden kann, da nicht jeder Datenlieferant über alle Bestandteile der Kerndaten verfügt (Ziff. 4.1.8.6.1, Seite 27).

In Art. 6 Abs. 2 MODIG wird ausserdem festgehalten, dass der Bundesrat die Rahmenbedingungen für die Lieferung der Kerndaten festlegt, wobei Art. 13 Abs. 2 Bst. c MODIG konkretisiert, dass die MDA die Kerndaten unter Berücksichtigung der Vorgaben des Bundesrates unter Einbezug der betroffenen Akteure festlegt. Im Erläuternden Bericht wird diesbezüglich ausgeführt, dass die relevanten Akteure zweckmässig einbezogen werden sollen, damit die nötige Flexibilität im sich rasch entwickelnden Umfeld gewährleistet werden kann (Ziff. 4.1.8.6.1, Seite 28). Was mit dem Begriff «zweckmässig» konkret gemeint ist, bleibt offen. Weitergehende Regelungen zu den Kerndaten lassen sich im MODIG nicht finden. Im Ergebnis bestimmt somit die MDA, welche Kerndaten geliefert werden müssen.

Nach Ansicht des VCS darf es nicht möglich sein, dass die MDA die Kerndaten nach Belieben definieren und erweitern kann. Würde dies zugelassen werden, könnte dies dazu führen, dass bereits an NADIM angeschlossene Datenlieferantinnen und -lieferanten, die sich weigern, neu definierte Kerndaten zu liefern, ausgeschlossen werden könnten. Im Ergebnis könnte dies zu einem faktischen Datenlieferungszwang führen, da ab einem gewissen Zeitpunkt ein allfälliger Ausschluss von NADIM für eine Datenlieferantin/einen Datenlieferanten gegebenenfalls mit erheblichen Nachteilen verbunden sein könnte, so dass sie/er sich gezwungen sieht, die geforderten Daten zu liefern.

Aufgrund der Wichtigkeit dieses Bereichs sollten zwingend auf Gesetzesstufe die möglichen Kerndatenkategorien (analog den bereits im erläuternden Bericht erwähnten Kategorien; vgl. Ziff. 4.1.8.6.1, Seite 28) abschliessend definiert werden. Weitergehende Details betreffend die Kerndaten sind auf Verordnungsstufe zu regeln. Personendaten sollten generell nicht als Kerndaten festgelegt werden können, dies insbesondere aus Datenschutzgründen. Es darf nicht sein, dass beispielsweise Transportunternehmen indirekt dazu gezwungen werden können, Personendaten zu liefern.

Prinzip der Freiwilligkeit und der Gleichbehandlung (Art. 9 Abs. 1 Bst. a und b MODIG)

Am Prinzip der Freiwilligkeit bezüglich der Nutzung der MODI ist jederzeit zwingend festzuhalten. Im Weiteren ist die Reziprozität von Rechten und Pflichten aller Akteure sicherzustellen. Im Sinne der Gleichbehandlung müssen für öffentliche und private Akteure unbedingt die gleichen Regelungen gelten. Gemäss Art. 9 Abs. 1 Bst. b MODIG werden sämtliche Nutzerinnen und Nutzer in Bezug auf die MODI gleichbehandelt.

Es stellt sich die Frage, wie dies hinsichtlich des ÖV, einem öffentlich finanzierten Service Public Sektor, im Vergleich zu privaten Nutzerinnen und Nutzern, sichergestellt wird. Der Umstand, dass die konzessionierten Transportunternehmen gestützt auf das PBG und die FPV verpflichtet sind, ihre Betriebs- und Tarifdaten zu veröffentlichen, für andere Akteure hingegen keine entsprechenden gesetzlichen Pflichten bestehen, erscheint unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Gleichbehandlung problematisch bzw. birgt die Gefahr einer Ungleichbehandlung bezüglich Dateneinlieferungspflichten, was den Grundsatz der Gleichbehandlung verletzen würde. Wir stellen uns dezidiert gegen Bestrebungen, welche für private Akteure keine Lieferpflicht der eigenen Daten vorsehen, während für öffentliche Akteure eine solche Pflicht gelten soll.

Eine Ungleichbehandlung von privaten und öffentlichen Akteuren bei der Lieferpflicht der Daten würde auch die Gefahr bergen, dass private Drittanbieter innovativ und stark im Verkehrsmarkt auftreten können und langfristig den multimodalen Verkehr der Zukunft als prägende Akteure gestalten, während die ÖV-Unternehmen in eine passive Rolle des „Fuhrparkhalters“ gedrängt werden könnten. Dies würde bedeuten, dass beispielsweise Taxiunternehmen oder andere Anbieter attraktive neue Packages vermarkten und verkaufen können, in denen ÖV Produkte enthalten sind, nicht aber die ÖV-Unternehmen selber. Dies schafft ungleich lange Spiesse und der Service Public könnte dadurch deutlich geschwächt werden. In der multimodalen Verkehrswelt soll der Service Public gestärkt werden. Die öffentliche Hand und die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs sollen die tragende und zentrale Rolle in der Gestaltung spielen. Sie sollen als aktive Mitgestalter der zukünftigen Verkehrswelt auftreten. Denn nur durch einen klaren öffentlichen Auftrag an entsprechend mandatierte Unternehmen können gesellschaftliche Ziele wie Verkehrsminderung und Nachhaltigkeit im Verkehr verfolgt werden.

Finanzierung von Systemanbindungen an die NADIM (Art. 10 Abs. 1 MODIG)

Grundsätzlich unterstützen wir das Ziel, dass die MODI längerfristig über Nutzerbeiträge finanziert werden soll. Allerdings gilt es hier eine wichtige Differenzierung zu machen: Nutzerbeiträge sollen nur bei gewinnorientierten Nutzern erhoben werden. Andere Nutzer der Daten (wie beispielsweise Anbieter von Apps, welche nicht primär kommerzielle Interessen, sondern die Förderung von nachhaltigen Verkehrsträgern zum Ziel haben) sollen hingegen auch langfristig von Nutzerbeiträgen befreit sein.

Ausserdem unterstützen wir die vorgeschlagenen A-Fonds-perdu-Beiträge an die Kosten für die Anbindung von Systemen an die NADIM. Wie im Erläuternden Bericht (Seite 26) dargelegt sollen diese unter der Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Unternehmen und Organisationen erfolgen: Die Beiträge sollen vor allem an finanzschwache Akteure fließen.

Bezüglich eines Punktes besteht hier im Hinblick auf das Prinzip der Gleichbehandlung noch Klärungsbedarf: Unter Art. 10 Abs. 1 MODIG wird festgehalten, dass der Bund private Nutzerinnen und Nutzer während zwei Jahren nach Inbetriebnahme der MODI finanziell bei der Anbindung ihrer Systeme an die NADIM unterstützen kann (A-Fonds-perdu-Beiträge im Umfang von maximal 40 Prozent der Anbindungskosten, Art. 10 Abs. 2 MODIG). Im Erläuternden Bericht (Seite 38) wird festgehalten, dass mit dieser Regelung auch kleinen bzw. finanzschwachen Datennutzerinnen und -nutzern ermöglicht werden soll, ihre Daten möglichst rasch über die NADIM bereitzustellen. Diese Sonderregelung gilt aber offensichtlich nur für private Nutzerinnen und Nutzer, nicht aber beispielsweise für öffentliche Unternehmen. Weshalb diese Ungleichbehandlung vorgenommen wird, wird im Bericht nicht näher erläutert.

Es stellt sich die Frage, wie mit Fällen umgegangen wird, bei welchen sich beispielsweise ein kleines Transportunternehmen mit einer öffentlich-rechtlichen Rechtsform an NADIM anschliessen möchte, jedoch nicht über die notwendigen finanziellen Mittel verfügt. Der VCS verlangt auch in diesem Punkt eine Gleichbehandlung aller involvierten Akteure. Die Bestimmung ist deshalb dahingehend anzupassen, dass sie für sämtliche Nutzerinnen und Nutzer zur Anwendung gelangt.

Bearbeitung von Personendaten (Art. 18 MODIG) / Datenschutz

Gemäss Art. 18 MODIG richtet sich die Bearbeitung von Personendaten durch die MDA nach den Artikeln 33-43 des Datenschutzgesetzes (DSG; SR 235.1). Die MDA kann Bewegungsdaten und besonders schützenswerte Personendaten über die Gesundheit von Reisenden mit Behinderungen bearbeiten, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach Art. 13 Abs. 2 Bst. d MODIG erforderlich ist. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten zur Bearbeitung dieser Daten. Im Erläuternden Bericht wird erwähnt, dass eine Bearbeitung von Personendaten durch die Betreiberin der NADIM erforderlich sein kann, wenn über die NADIM auch Funktionalitäten angeboten werden, die es erlauben, den Vertrieb von Mobilitätsangeboten einfacher abzuwickeln, wie beispielsweise Buchungs- und Bezahlungsfunktionen. Den Datenschutz haben die Datenlieferantinnen und -lieferanten durch geeignete Massnahmen sicherzustellen (Ziff. 4.1.8.6.3, S. 28). Mit der NADIM soll grundsätzlich die Umsetzung der Prinzipien der digitalen Selbstbestimmung aktiv gefördert werden. In der ersten Phase der NADIM stehe dies jedoch voraussichtlich nicht im Fokus (Erläuternder Bericht, Seite 29).

Für den VCS ist es aus Kundensicht zentral, dass falls über die NADIM nicht nur Sachdaten sondern auch Personendaten ausgetauscht werden, dabei das stricte Prinzip des „Opt-in“ gilt: Sämtliche Personendaten dürfen ausschliesslich und nur dann über die NADIM ausgetauscht werden, wenn sich

die betreffende Person aktiv für die Weitergabe ihrer Daten entscheidet. Personen, welche sich nicht ausdrücklich für die Weitergabe ihrer Daten entscheiden, sollen dadurch keine Nachteile – etwa bei der Benutzung der App – erwachsen.